

Др Слободан П. Орловић, ванредни професор  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
sorlovic@pf.uns.ac.rs

## ШЕФ ДРЖАВЕ У СРБИЈИ – КРАЉ НАСПРАМ ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ\*

**Сажетак:** Овај рад анализира положај шефа државе у свету уставних норми два српска устава (од 1888. и 2006) и опис праксе која се под њима формирала („живи“ устав). Тако се пореде и вреднују положај краља и председника републике, односно два облика владавине – монархија и република. Кроз преглед актуелног уставноправног момента може се закључити да ли у Србији република уопште има алтернативу у монархији и шта би биле предности и недостаци у вези са евентуалном променом облика владавине.

У том смислу, предмет анализе је, преваходно, уставноправни положај шефа државе. Он обухвата начин избора, начелно, прањање и престанак функције, надлежности и однос са другим органима власти. У оци праксишне полиичке моћи од посебне је важности однос шефа државе, као представника читавог народа, са полиичким странкама.

**Кључне речи:** монархија, република, шеф државе, краљ, председник републике, Србија.

### 1. УВОД

Још увек нема јединственог критеријума по коме би се разликовале монархија<sup>1</sup> и република. Углавном се као битно за разликовање ова два типа владавине узима наследност положаја шефа државе у монархији, монархова (политичка) неодговорност, доживотност (неограничен мандат), неповредивост

---

\* Рад је део пројекта „Правна традиција и нови правни изазови“ чији је носилац Правни факултет у Новом Саду.

<sup>1</sup> Гр. *μονάρχης monarchēs*, од: *μόνος* монос – један, *αρχω, árkhō* – владавина.

(имунитет) и неизборност, а што све у републици постоји.<sup>2</sup> Овако јасни критеријуми разликовања монархије и републике практично су замагљени у једном броју савремених демократија које се могу назвати „републиканске монархије“. Морис Диверже (*Duverger*) наводи (у својој књизи „*La Monarchie republicaine – ou comment les democraties se donnent des rois*“) да се суштински – имајући у виду пре свега Француску пету републику – више не гласа за парламент већ за једну личност која је кључни депозитар државне власти. Ово се може констатовати и када су у питању државни лидери у другим државама: председник САД, премијер Уједињеног Краљевства, канцелар Немачке, па се за све њих може рећи да су „изабрани монарси“ (са временски ограниченом владавином, контролисаном влашћу и одлукама које припремају тимови административних и политичких техноструктура) за чије одлуке у вођењу државних послова није одговоран нико други до они сами.<sup>3</sup>

У својој уставноправној историји Србија је имала монархијски и републикански облик владавине. Монархијска владавина је првобитна и још увек дуже трајућа, док је Србија република у последњих седамдесет година. У време обнове српске државе, с почетка XIX века, није ни било република у Европи па се могла градити само монархија – прво са вождом а потом и књазом на челу. На крају Другог светског рата, пак, после победничке социјалистичке револуције у обзир је долазила само република (нема социјалистичке монархије)<sup>4</sup>.

Српским Уставом од 1990. је обновљено вишестраначје и враћен капитализам као друштвено уређење, али није рестаурирана монархија. Иако је било различитих политичких ставова о дилеми република или монархија – међу политичким странкама, интелектуалним круговима и у ширем јавном мњењу, о овом питању народ није директно одлучивао. Устав од 1990. је усвојен без референдума а током писања и припрема за усвајање Устава од 2006. питање облика владавине није ни постављано. Републикански облик владавине овај пут потврдили су грађани на референдуму (28. и 29. октобра 2006) гласајући за нови Устав. Тиме је питање облика владавине у данашњој Србији решено.

---

<sup>2</sup> Samir Vrabec, Leo Akšamović, „Ustavno politikološke osnove o instituciji državnoga poglavara“, *Pravni vijesnik* 3-4/2014, 193.

<sup>3</sup> Arsen Bačić, „Republikanska monarhija i ustavni inženjering s kraja stoleća“, *Politička misao* 1/1997, 33-34.

<sup>4</sup> Мада би се неком врстом „социјалистичке републиканске монархије“ могле назвати: Либија за време Муамера Гадафија (1969-2011), Тунис за владавине Хабиба Бургибе (1956-1987) и касније до 2011, Ирак за време БААС партије и Садама Хусеина (1968-2003) или Сирија за време БААС партије, Хафеза и Башара ал-Асада (од 1963).

## 2. НАСТАНАК И РАЗВОЈ МОНАРХИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ У СРБИЈИ

Обнова средњовековне српске државе, праћена револуционарном националном идеологијом и њеном пропагандом у целом српском народу,<sup>5</sup> везује се за Први српски устанак (1804-1813). У српској држави су током историје на челу стајали монарси: велики жупан, краљ, цар, а током устанка то је био вожд (старословенски: вођа, предводник).<sup>6</sup> У то време републике су биле изузетно ретке (најпознатије: Француска у Европи, САД изван) па је устаничка Србија била предодређена да има провизорни монархијски облик владавине, на челу са вождом. Наследна монархија и (будућа) династија Ђорђа Петровића Карађорђа је потврђена уставним актом од 1811. године (чл. А. 2).<sup>7</sup>

Од Другог српског устанка (1815) на челу обновљене али још увек не-самосталне државе налази се књаз (Милош Обреновић) чије је монархијско (књажевско) наследно достојанство потврђено отоманским хатишерифима од 1830. (султанов берат о наследном праву кнежевског достојанства) и 1833. године. Обреновићи су као кнежеви ауторитарно владали Србијом (независном државом од 1878), а потом и као краљеви у проглашеној краљевини (1882). Монархија је потврђивана у свим српским монархијским уставима: од 1835, 1838, 1869, 1888, 1901. и 1903, који су углавном донети, за оно време, на демократски начин, на великим (уставотворним) скупштинама.<sup>8</sup> То је значило народну потврду монархијског облика владавине. Због улоге велике скупштине у избору монарха Србија се могла назвати и изборном монархијом или крипторепубликом.<sup>9</sup>

Краљевина Србија свој монархијски облик владавине преноси на нову државу створену после Првог светског рата (1918), Краљевину (Краљевство) Срба, Хрвата и Словенаца (од 1929. Југославија). Отуда би се она могла сматрати продужетком српске монархије. Краљевина СХС јесте нова држава у међународном јавном праву, али је изнутра остао исти облик владавине и континуитет династије Карађорђевића на трону. Уз то, слична су уставна

<sup>5</sup> Владимир Стојанчевић, *Србија и ослободилачки покрет на Балканском полуострву у XIX веку*, Београд 1990, 11.

<sup>6</sup> У монархијама данас постоје и друге титуле: велики војвода (Луксембург), султан (Оман), емир (Катар), папа (Ватикан).

<sup>7</sup> Вид. Ljubomirka Krkljuš, Srđan Šarkić, *Odabrani izvori iz državopravne istorije Jugoslavije*, Београд 1998, стр. 88, Мирослав Р. Ђорђевић, *Србија у устанку 1804-1813*, Београд 1979, 303-304

<sup>8</sup> Почев од Сретењске велике народне скупштине у Крагујевцу 1835. године. Вид. Бориша Радовановић, *Парламентарна историја Србије у XIX веку*, Крагујевац 2014, 100-114.

<sup>9</sup> Слободан Антонић, „Демократија у Србији уочи Првог светског рата“, *Социолошки преглед* 4/2004, 426.

решења у погледу положаја краља по српском Уставу од 1888. и у Уставу Краљевине СХС од 1921.

Социјалистичка револуција која је паралелно текла са народноослободилачком борбом током Другог светског рата (1941-45), победивши, увела је републикански облик владавине у Југославији.<sup>10</sup> Устав ФНР Југославије од 1946. и устави федералних јединица донети по том узору, озваничили су републику. Социјалистичка Република Србија је, као федерална јединица у саставу Југославије доносила своје уставе (1947, 1953, 1963. и 1974) који су чували републикански облик владавине. Функцију шефа државе (републике у саставу Југославије) обављао је председник АСНО (Антифашистичка скупштина народног ослобођења) Србије (1944-45), председник Президијума Народне скупштине (1945-53), председник Народне скупштине (1953-74), председник Председништва (1974-90). Након колективног шефа државе – председништва, по доношењу Устава од 1990. функција је инокосна и обавља је председник Републике.

Задржавање републиканског облика уређења после друштвено-политичких промена које су Уставом од 1990. увеле вишестраначје и капитализам, прошло је без посебне полемике о томе да ли треба задржати републику или вратити монархију. Иако су постојале политичке странке које су се програмски залагале за монархију (и највећа опозициона странка у то време, Српски покрет обнове, била је за монархију) ово питање није дошло у фазу институционалног решавања у Народној скупштини нити на националном референдуму. Касније су се појавили и конкретни предлози, уставни нацрти, којима је предвиђено увођење монархије (познат је нацрт монархијског устава професора Павла Николића) али о којима такође није било прилике ни да се подробније расправља, а камоли одлучује.<sup>11</sup>

Стога је прича о жељи и потреби рестаурације монархије више био један „тренд“ изазван потребом да се направи веза са државом из „дичне прошлости“ и то у време када се распадала социјалистичка Југославија. Некако је било више „српски“ имати у страначком програму као циљ монархијски облик владавине, него остати присталица републике која се повезивала са срушеним социјалистичким (комунистичким) системом. Ни данас захтеви за

---

<sup>10</sup> Пре Устава, Уставотворна скупштина је 29. новембра 1945. године донела декларацију о проглашењу републике: „...укида се монархија у Југославији, а краљ Петар II Карађорђевић са целом династијом лишава се свих права...“. Бранислав Глигоријевић, *Краљ Петар II Карађорђевић у вршложу бриџанске њолићке или како је укинућа монархија у Југославији*, Београд 2001, 258.

<sup>11</sup> Вид. Павле Николић, „Визија будуће Србије – парламентаризам и уставна монархија“, *Архив за љравне и друшћивене науке* 3/2000, 322-325. Остали нацрти устава су били републикански. Вид. Миодрaг Јовичић, *Устaв регионалне државе Уједињених српских земаља: организација власћи*, Београд 1996, *Предлози за нови устaв Србије* (ур. Зоран Лутовац), I и II, Београд 2005.

монархијом нису сасвим минули већ су кудикамо скромнији него пре (поменути СПО је остао монархистичка странка али је спала на испод један посто бирачког тела) и попримили другачију форму. Престолонаследник (Александар III Карађорђевић) живи у Србији и као део невладиног сектора има неке протоколарне активности. Постоје и одређена недржавна тела (Крунски савет, Крунско веће и др) која тек толико симболизују монархију да се ова сасвим не потисне и заборави као политички план. У прилог стварности републике а прошлости монархије ваља навести и чињеницу да су све релевантне политичке странке у Србији републиканске.

### 3. МОНАРХИЈСКА И РЕПУБЛИКАНСКА ВЛАДАВИНА

Јасна разлика између монархије и републике је у начину доласка на власт шефа државе. Челно место, макар и симболично, у монархији се наслеђује по редоследу обично описаном у уставу, док се председник републике бира у парламенту или од стране грађана непосредно. Ова непромењена стара правила о доласку на власт шефа државе у монархији и републици (постоје и изузеци)<sup>12</sup> заправо не стварају суштинске разлику између ове две владавине, нити разлику у положају и посебно овлашћењима шефа државе.<sup>13</sup>

Значајан раскорак између институција председника републике и монарха постојао је раније, у време настајања првих модерних република (од краја XIX века). Либерални мислиоци и теоретичари држали су да је република прогресивни облик владања, напреднији и демократскији у односу на изразито бројније монархије у којима краљ влада и краљује. Отуда се као узоран демократски модел описивала уставна монархија (Шарл Монтескје) која не може бити (и испоставило се да није) само правна креатура већ и производ ривалитета између грана власти у којем не може једна добити све а да осталима ништа не остане.<sup>14</sup> Монтескје се залагао за републикански устав који би увео различите друштвене класе у дводомни парламент и задржао јаку извршну власт.<sup>15</sup> У тадашњим апсолутним монархијама краљ не жели да

<sup>12</sup> Као изузетке налазимо и изборне монархе: током историје у Светом Римском Царству и Пољској, а сада у Малезији, Андори, Ватикану. Пандан Ватикану по теократској природи и „изборном монарху“ – протосу, била би Света Гора, „теократска монашка република“. Драгутин Аврамовић, „Света Гора – између аутономности и државности“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2013, 431, 434.

<sup>13</sup> О надлежностима шефа држава уопште вид. S. Vrabec, L. Akšamović, 198-201.

<sup>14</sup> William Ramp, „Paradoxes of sovereignty: Toward a Durkheimian analysis of monarchy“, *Journal of Classical Sociology*, Vol. 14, No. 2, 2014, 225.

<sup>15</sup> По Монтескјеу, републикански устав би обухватио народне и аристократске друштвене класе које би биле заступљене у дводомном парламенту и установио би јаку централну извршну власт која би посредовала у решавању друштвених сукоба и управљала прекоморским

смањи поље власти и подели је са другим органима. Такав монарх-апсолутиста (у Француској, Русији, Данској и Норвешкој и др) је први ауторитет не само по обиму власти, него и по квалитету моћи коју поседује. Он по потреби дели власт са другим органима једино својом добром вољом. Временом, ако би такве воље мањкало, власт му се узимала или сужавала силом.

Уз наведено, монарх је правно несмењив (политички неодговоран), доживотан, док је мандат изабраног председника републике временски одређен. Правом је уређен опозив председника и он је обавезан уставом да дели ефективну власт (у класичном парламентарном режиму му остаје само симболичан део власти). Описана оновремена разлика постојала је између шефа државе у француској монархији за време Луја XVI или Наполеона и у САД као првој уставној републици. Касније се, развојем парламентаризма и бројношћу република, положај уставног монарха и шефа државе сасвим приближио једнаком.<sup>16</sup>

Иако током XIX века у Европи осим Француске (и Швајцарске) није било република које су задржале државноправни континуитет до данас,<sup>17</sup> утицај ње једне је био такав да је допринео промени положаја свих европских монарха. Првим уставима европских држава којима се успостављају уставне монархије (Норвешка, Белгија) положај краља утврђен је и, што је битно, знатно ограничен највишим правним прописом. Ово је квалитативна разлика у односу на стање апсолутизма. Парламентарни систем са уграђеном међусобном контролом власти, пре свега владе и парламента, удаљио је монарха од стварне власти и политичке моћи. Монарх тако од претежног носиоца власти постаје симболом државе који је практично лишен управљања. У европским парламентарним републикама (оснивају се у XX веку после Првог и Другог светског рата) шеф државе је такође прво симбол државе и народа а тек потом орган који може да има надлежност да о нечему одлучи. Знатно јача (боља) позиција председника републике је у полупредседничким (мешовитим) системима, било да су демократски или ауторитарни, и у председничком систему.

Да сведемо, разлика између парламентарних монархија и република – где су шефови држава лице народа а извршна власт (претежно) у рукама владе – своди се на име државе: краљевина или република и начин доласка и одласка са власти шефа државе. Назив владавине, пак, не утиче на распоред

---

колонијалним царством. Manjeet Kaur Ramgotra, „Republic and Empire in Montesquieu’s Spirit of the Laws“, *Millennium*, Vol. 42, No. 3, 2014, 793-794.

<sup>16</sup> Апсолутне монархије су данас ретке, таквим се могу назвати: Катар, Саудијска Арабија, Ватикан, Брунеји, Непал (до 2008).

<sup>17</sup> Републике су биле не само ретке него и слабе, зависне, краткотрајне – као такве могу се навести немачки градови-државе: Бремен, Франкфурт, Хамбург, затим Република Ђенова, Сан Марино, Холандија (још од 1581) односно Батавијска република (до 1806) и др.

реалне власти која је изван ових органа: у влади, ужем телу – кабинету или код самог премијера. А „сарадник“ егзекутиве и подршка јој у спровођењу политике је парламент, односно парламентарна већина а не шеф државе.

Питање облика владавине у Србији нема политичку тежину нити важност као у време када је шеф државе био најважнија полука и центар власти. Читавог XIX-ог века монархија је била неспорна као облик владавине. Оно што је изазивало политичке сукобе било је питање како ограничити, поуставити кнежевску (краљевску) власт и учити је објективном, политички непристрасном. Говорило се о уставној монархији у којој је „владалац неприкосновен, неодговоран, а последица, јамство а и услов те неприкосновениости и неодговорности је да се кнез не меша, и да га странке не мешају у партијске ствари и размирице“ (Светозар Милетић).<sup>18</sup> Водеће политичке странке (Радикална, Напредна и Либерална) биле су монархистичке, као и политички покрети пре појаве првих странака (уставобранитељи и др). Једино су појединци левичари и ретко која политичка организација (Српска социјал-демократска странка) били наклоњени демократској републици као владавини „народској“ од ондашње монархије. Из тог угла (Димитрије Туцовић) афирмација је логичан и правилан суд о републици јер полази од слике монархије не са неким демократским краљем, већ са ауторитарним владарима из куће Обреновића (Милош, Михајло, Милан и Александар). Они су владали волунтаристички, по осећају, а на рачун устава, положаја других органа власти и, напослед, права народних. Другачија монархија од постојеће практично апсолутистичке, а тек формално уставне, није се могла васпоставити у тадашњој Србији пре почетка XX века и смене династија (1903-14).

Сличан краљев ауторитарни начин управљања био је и у југословенској монархији (1918-41). Али сама монархија није била узрок мањка демократије и (полу)личног режима краља Александра I Карађорђевића. У тој држави која је имала савремени парламентарни Устав („Видовдански“ од 1921, у основи сличан „Радикалском“ од 1888) постојало је мноштво неправних узрока који су изазивали недемократско функционисање институција од којих издвајамо: низак ниво политичке културе и разноврсна национална, верска, језичка, културна, историјска трвења у земљи (унутрашњи разлози). Спољне околности, тадашњи европски уставни и политички услови просто су изазивали појаву гомилања власти на једном месту у држави. Шеф владе или државе (обично не монарх) наткривао је својом реалном позицијом, више него уставним текстом, остале институције (у Пољској, Немачкој, Италији, Мађарској, Аустрији, Финској, потом Шпанији, Португалији и др). У нашем случају краљ је био орган сажете политичке моћи. Тако да ни последња фаза

<sup>18</sup> Љубомирка Кркљуш, „Кнез Милан Обреновић и Светозар Милетић“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 1-2/2007, 126.

трајања наше монархије није била упоредива са монархијама европског запада где је краљ, у уставу и по пракси и обичајима, био углавном развлашћен (Уједињено Краљевство, Холандија, Белгија, Шведска).

Истакнуто лидерство карактеристика је и социјалистичке југословенске Републике (1945-92), у чијој организацији власти је прво доминирао председник владе, а потом (1953-80) председник Републике (у оба случаја Ј. Б. Тито). Србија је, као и осталих пет федералних јединица, имала републикански облик владавине, по моделу који је постојао у Југославији. Председнике Президијума, Народне скупштине и на крају Председништва, „наследио“ је председник Републике (1990). На почетку, паралелно са српским шефом државе (несамосталне) постојао је председник савезне државе (СР Југославија, потом ДЗ Србија и Црна Гора) све до осамостаљења Србије (2006).

#### 4. ПРЕГЛЕД УСТАВНИХ НОРМИ О ШЕФУ ДРЖАВЕ УСТАВА ОД 1888. И УСТАВА ОД 2006.

##### 4.1. Писани устав

Краљ је по Уставу од 1888. „поглавар државе“ који је имао ефективну извршну власт и политичку моћ у односу на министре и владу у целини (Министарски Савет). „Извршну власт има Краљ“ – он је врши преко министара које поставља и разрешава, министри су одговорни краљу и Народној скупштини (чл. 38 и 136). Такође, краљ поставља све чиновнике и управна власт се врши у његово име. Влада је зависила од краљеве воље и била је у његовој сенци што се види и по праву краља да „заступа земљу у свим односима са страним државама“ (чл. 52), с тим да је код трговачких (теретних) уговора нужно одобрење парламента. Краљева личност је неприкосновена. Он није одговоран нити може бити тужен, „заповедник је све земаљске силе“ (војска), даје војне чинове (официрска унапређења), ордење и друга одличја, оглашава рат, закључује уговор о миру и друге савезе (саопштава их Скупштини ако околности то допуштају), има право помиловања и амнестије. Оно што ограничава и контролише краљеву власт је министарски премапотпис јер „ни један акт Краљев, који се односи на државне послове, нема снаге нити се сме извршити, ако га није премапотписао надлежни Министар, који је самим тим за њ одговоран“ (чл. 56).

Краљ има низ права према Народној скупштини. Он је сазива, отвара (престоном беседом) и закључује седнице лично или преко владе, одлаже седнице (до два месеца) и распушта је указом који треба да буде снадбевен потписима свих министара (чл. 54). Краљ потврђује и проглашава законе,



без чега ови не могу да ступе на снагу. Краљ може покренути поступак доношења или измене Устава.

По Уставу од 2006. председник Републике „изражава државно јединство“ (чл. 111), представља Србију у земљи и иностранству, али нема ефективну извршну власт. Непосредан избор председника од стране грађана је подлога том „државном јединству“, које је практично симболично, неоваплођено надлежностима извршне власти. Акти председника Републике, додуше, нису условљени премапотписом (како је то било са краљевим актима по Уставу од 1888) али углавном нису ни његово самостално дело. Председник их доноси на предлог другог органа, најчешће Владе, и то је услов њихове пуноважности.

Влада и министри нису одговорни председнику Републике и он нема било каквих овлашћења према њима осим што предлаже кандидата за председника Владе. Богатији је уставноправни однос са Народном скупштином. Осим кандидата за председника Владе, председник Републике јој предлаже и друге носиоце функција, у складу са Уставом и законом (судије Уставног суда, на пример). На предлог Владе распушта Скупштину и нема право предлагања закона. Председник је један од овлашћених предлагача промене Устава. Такође, он има и кадровске надлежности које врши на предлог Владе (постављање и опозив амбасадора) или Скупштине (именује судије Уставног суда).

Уставну везу између председника Републике и Скупштине надаље видимо у неколико сегмената. Председник може да распусти Скупштину, на предлог Владе и, обратно, Скупштина може њега да разреши. Ако Уставни суд оцени да је председник повредио Устав, за разрешење је потребно да гласа две трећине од укупног броја народних посланика (чл. 118). Када се стекну услови прописани Уставом (неизбор Владе о року) председник Републике мора да распусти Скупштину. Веза са Скупштином види се и у председничком праву суспензивног вета на изгласане законе. Враћен закон може бити поново изгласан само тежим путем – већином од укупног броја посланика. Заправо, улагање суспензивног вета је одраз политичког сукоба председника Републике и Владе (која је писац готово свих закона), односно већине у парламенту која стоји иза Владе. Председник неће ни улагати вето (или ће то бити сасвим ретко) када припада истој политичкој групацији као и Влада. У супротном, за време „кохабитације“<sup>19</sup>, за очекивати је много више враћених закона Скупштини.

<sup>19</sup> Кохабитација води порекло из Француске пете републике и односи се на периоде у којима се председничка већина (политичка опција шефа државе, *нај. С.О*) није поклапала са парламентарном већином и у којим је, дакле, парламентарни аспект (веза парламентарне већине и премијера) доминирао (1986-88, 1993-95, 1997-2002, 2007). Đuzepе de Vergotini (*Vergotini*), *Uperedno ustavno pravo* (prev. L.J. Grubač), Beograd 2015, 669. У Србији је кохабитација била у периоду 2004-07.

Председник Републике има и овлашћења за време ванредног и ратног стања, под условом да Скупштина не може да се састане. Председник Републике, заједнички са председницима Владе и Народне скупштине, може да прогласи ова стања, донесе мере одступања од људских права у ратном стању, а да ванредном стању супотписује такве мере које је донела Влада (чл. 200 и 201).

#### 4.2. Живи устав

Овакав положај монарха и председника у писаном уставу разликовао се од њихове позиције унутар „живог“ устава, реалности каква је била на политичком терену. Устав од 1888. је кратко трајао (ако не рачунамо његов наставак преко готово истог Устава од 1903) јер је био замењен реније донетим Уставом од 1869. („Намесничким“). Управо је немогућност Обреновића да владају под оваквим парламентарним уставом довела до абдикације краља Милана и државног удара краља Александра (1894). Сукоб је постојао око извршне власти – краљ је држао до тога да он господари владом, да су му министри одговорни и да има право да их поставља и смењује. Али, највећа странка (Радикална) је била опозиција таквом читању Устава и сматрала је да влада и министри зависе првенствено од политичке већине у Скупштини. Брза замена овог устава ранијим (а потом и доношење новог Устава од 1901) онемогућила је да се формира препознатљива пракса примене Устава од 1888. и функционисања институција.

У другој фази његове примене (од „Мајског преврата“) у форми Устава од 1903. формирала се уставна пракса која се називала и златним добом српског парламентаризма када су досегнути „врхунци у развоју уставности у Европи“.<sup>20</sup> То је значило да краљ није прелазио уставне границе и да су владе настајале и престајале у Скупштини а не на краљевском двору. Српска монархија је по парламентарним правилима и парламентарној пракси стала у ред тадашњих европских уставних и демократских (условно речено, јер није било општег права гласа) монархија. Да ли би се оваква пракса у мирнодопским условима усталила и за време следећег краља остаје неодговорено с обзиром на то да су отпочели ратови (Балкански, 1912-13 и Први светски, 1914-1918). У том периоду по „општости права гласа“ и по другим мерилима – слободи штампе, окупљања, политичког деловања, Србија је имала „напредну демократију“ као нека „република (политеја) слободног сељака“.<sup>21</sup>

Десетогодишња пракса Устава од 2006. није нам дала јасна мерила каква је стварно положај шефа државе у живом уставу нити у који бисмо облик политичких система сврстали Републику Србију. Прве две године од новог

<sup>20</sup> П. Николић, 321.

<sup>21</sup> С. Антонић, 421. Опширније: *ibid.*, 421-433.

Устава (до 2008) Србија је имала кохабитацију између председника Републике и Владе. Тада је државна власт функционисала на начин који је знатно ближи парламентарном него полупредседничком систему. Од 2008-2012. године председник Републике је уједно био челник највеће владајуће странке па је извршна власт у пракси деловала као фузија председника Републике, који је водио главну реч о свим важнијим политичким питањима, и Владе. По оваквом односу унутар егзекутиве расподела моћи је личила на ону у Петој француској републици (у периодима када није било кохабитације) али, за разлику од Француске, у нормама српског Устава није било подлоге за такву превласт шефа државе. Политичку моћ председник Републике је вукао из управе владајућом политичком странком.

Последњи период примене Устава, од 2012. године наовамо, одликује опала политичка моћ председника Републике и осетно приближавање живог устава писаном. Разлог томе није промена уставних одредби које би нас приближиле парламентарном систему (промена начина избора шефа државе), нити некакво изненадно повећање политичке културе унутар српске политичке елите, већ проста чињеница – нуковођење владајућом политичком странком. Актуелни шеф државе (Томислав Николић) је још на почетку председничког мандата поднео оставку на функцију председника политичке странке (Српска напредна странка) и тако, посредно а стварно, вратио функцију председника Републике у границе Устава. Као први председник Републике који је уважаио дух овог устава („изражава државно јединство“) и норму о неспојивости јавних функција, успео је да српски политички систем помери од полупредседничког ка парламентарном. Овај систем се ипак, ни поред те праксе, не може назвати класичним парламентаризмом због формалног разлога – непосредног избора шефа државе, мада у протекле четири године као такав функционише. Функција председника Републике је у највећој мери протоколарна (преговори, сарадња, односи) док је Влада, и то посебно председник Владе, баштиник извршне власти. Да ли ће пракса трајућег председничког мандата прерасти у уставни обичај нестраначког шефа државе видеће се већ после предстојећих председничких избора (2017). Уколико председник Републике буде и надаље изван странаčkih (лидерске) функција, наш политички живот биће више усклађен са Уставом а тиме и демократскији.

## 5. ДОСТИГНУТ НИВО ДЕМОКРАТИЈЕ КАО ОДГОВОР НА ПИТАЊЕ МОНАРХИЈА ИЛИ РЕПУБЛИКА У СРБИЈИ

Сигурно да због цивилизацијских, културних, политичких и сваколикних друштвених разлика није лако, ни пожељно, поредити уставе монархија с краја XIX века и република с почетка XXI века, поготово ако се жели дати

(коначан) одговор на питање који облик владавине је одговарајући Србији. Ипак, овај прилог је мали доказ да се може ставити један наспрам другог уставни и стварни положај шефа државе. Такође, компарација казује да су уставне норме и прописани правни механизми, кроз оволику временску разлику, не само упоредиви и мерљиви, него и да су, по погледу положаја демократског шефа државе, у основи слични. Поређење стварног положаја шефа српске државе некада и сад, у живом уставу, кроз конкретан израз његове политичке моћи или немоћи у извршној власти и читавом систему је други критеријум вредновања монархије и републике и формирања оцене у прилог краљу или председнику републике.

**Долазак на власт.** По вредновању нивоом демократичности (одлучивање народа), сигурно је да су начин доласка на власт монарха и председника републике различитих вредности. У поретку где сви политички органи треба да буду изабрани од стране грађана непосредно или посредно, јасно је да се наслеђивање престола тешко уклапа. Монархије вуку корене из давних времена када није било избора од стране народа, о општем праву гласа да и не говоримо, и задржале су „недемократско“ устоличење монарха. Али у уставним монархијама наслеђивање функције шефа државе – обично примогенитуром од стране прворођеног мушког потомка – није сасвим „недемократско“. Прво, грађани су пристали на монархијски облик владавине, не руше га већ су сагласни с њим (већина), а друго, наслеђивање престола је уређено уставом, односно уставним (органским) законом о чему је одлучивао народ непосредно или преко изабраних представника. Такође, наводи се и да се путем установе наследности будући монарх под најповољнијим условима, планским васпитањем и образовањем, припрема за преузимање владалачке функције.<sup>22</sup> Контра аргументи су да неодговорна позиција монарха нарушава начело једнакости грађана, престо се наслеђује без обзира на личне способности новог монарха а који, уз то, остаје на функцији доживотно, смањење интелектуалних способности владара током времена, конзерватизам монарха и др.<sup>23</sup>

Евентуална промена облика владавине у Србији би подразумевала и промену Устава у који би биле унете одредбе о наслеђивању престола. Потврда монархијског устава на свенародном референдуму значила би и пристанак на такав, неизборни, начин редовне смене на функцији шефа државе, што краљу даје демократски легитимитет.

Ипак, овај легитимитет је мањи од оног који шеф државе добија на изборима. Посебно када су у питању периодични и непосредни избори од

---

<sup>22</sup> Божидар С. Марковић, „Монархија или република“, *Архив за љавне и друшћивене науке* 1-3/1996, 368.

<sup>23</sup> *Ibid.*, 369-370.

стране народа, долазак на власт председника републике је неупоредиво демократскији него монархово наслеђивање положаја (некад и после више-деценијске владавине претходника).<sup>24</sup> Управо је такав, неспорно најдемократскији могући, начин избора председника Републике, уз услов да се избори законито спроводе. Чак и да се избор председника Републике уподоби стандардном парламентарном систему па да се он бира посредно од стране народних посланика или чланова за ту прилику изабраног тела, опет би ово био „избор“ наспрам „наслеђивања“ („рођења“), а тиме и више демократски од потоњег.

У вези са избором је и могућност смене са функције, што опет иде у прилог републици. Краљ је политички и кривичноправно неодговоран што значи да не може бити смењен ни када би прекршио устав или починио неки вид велеиздаје (флагрантни деликт). Председник републике, пак, може бити разрешен и кривично је одговоран када му истекне имунитет (по престанку функције). Тако наш шеф државе може бити опозван уколико се утврди да је прекршио Устав. Силаском с функције стаје под суд као и сваки други грађанин.

**У оцени норми о уставном положају** монарха важан је његов однос са владом и представничким телом. За разлику од Устава од 1888, (хипотетички) будући монархијски устав не би могао да садржи одредбу о одговорности министара краљу јер данас владе у свим демократским порецима парламентарног типа морају уживати поверење само парламента (тиме посредно и народа). Ово парламентарно поверење подразумева да краљ предлаже мандатара који има подршку већине у скупштини и да се краљ, по избору владе, не меша у ефективну извршну власт. Такође, краљ се не би слободно могао користити правом дисолуције (распуштања парламента) већ би то чинио у договору (на предлог) са владом која је ушла у политички сукоб са парламентом. Евентуално право да слободно распушта парламент оставило би могућност политичке злоупотребе у случајевима када краљу није по вољи већинска изборна воља народа.

Председник Републике по самом Уставу поседује претпоставку да и он врши ефективну власт. Та претпоставка су непосредни избори. Ипак, у садржини Устава она нема своју даљу разраду преко конкретних егzekутивних надлежности. Тако је орган највишег народног легитимитета (поверења), председник Републике, заправо у позицији симбола државе са сасвим скромним правом да мериторно одлучује у пословима извршне власти. Осим неколико изузетака – суспензивни вето, дисолуција, кризна стања, нека именовања, он таквих овлашћења и нема. Уобичајено за парламентарне системе,

---

<sup>24</sup> И у републикама постоје деценијске владавине, на пример, још увек је актуелна владавина истог председника Казахстана од 1991. године (Нурсултан Назарбајев).

председник Републике препушта извршну власт Влади, а према Народној скупштини има неколико самосталних и несамосталних надлежности. Министри нису у уставноправној вези са шефом државе (не предлаже их, нити их смењује) већ се веза са Владом своди на предлагање кандидата за председника Владе и распуштање парламента на њен предлог. У оба случаја председнику Републике је остављен „дискрециони“ простор – нема рока у којем мора предложити мандатара (тако може, протеклом рока од 90 дана, изазвати нове парламентарне изборе) и може, а не мора, прихватити Влади предлог да распусти Народну скупштину. Оно што одудара од стандарда положаја шефа државе у парламентарном систему је непостојање министарског премапотписа председничких правних аката (указа, одлука, наредби и др).

Одвајање краља од оперативне извршне власти у данашњим друштвеним условима (за разлику од времена Устава од 1888) сматра се потребним условом демократије у монархији. Као неизабраног шефа државе устав би краља, по демократским стандардима данашњих уставних монархија, свео на протоколарног и симболичког представника државе чији би сваки правни акт (распуштање скупштине, вето и др) био премапотписан од стране владе и предложен од другог органа. Али је за очекивати да би монарх, као нестраначка личност, својом објективношћу и страначком непристрасношћу доприносио, у складу са уставним положајем, демократским политичким односима у држави.

У постојећем уставном уређењу председник Републике својим деловањем има могућност да утиче на демократизацију унутрашњег политичког стања. Наш у основи парламентарни систем прилагођен (рационализован) је српској традицији и условима који баштине препознатљивог шефа државе, истакнутог бар због непосредног избора. Оно што је практично деформисало Уставом пројектован однос међу политичким органима власти је страначки ангажман председника Републике. Путем владајуће странке, где је бивао шефом, преузимао је конце ефективне извршне власти и стварно руковођење Владом иако ниједно такво уставно овлашћење не поседује. Постојеће стање где је председник Републике изван политичке страначке олигархије допринос је расту демократских политичких односа. Лишен страначке моћи шеф државе се, хтео-не-хтео, може кретати само унутар граница Устава. Како нам досадашња пракса говори, за ефективну власт фали му страначки механизам, макар што му Устав надлежности стварне власти недодељује. Председник Републике са нестраначким статусом<sup>25</sup> представљао би државу и све њене грађане и бивао још бољим посматрачем и контролором владиног деловања о чему би износио свој критички суд читавој јавности.

---

<sup>25</sup> По дефиницији, нестраначки шеф државе и влада творе некакву палијативну (формалну), ублажену кохабитацију.

## 6. ЗАКЉУЧАК

Поређењем норми о шефу државе историјског монархијског Устава Србије од 1888. са одредбама републичког Устава од 2006. стиче се слика о томе до какавог се положаја шефа државе стигло у српској монархији и републици. По писаном уставу тај положај се може оценити као, више или мање, одговарајући датом времену, политичким околностима, развијености уставног права, будућем политичком развоју државе. Поред уставних норми, реалан живот је градио нешто другачији „живи“ устав, како ономад у монархији тако и сада у републици.

Гледано из угла уставног и стварног положаја шефа државе, а за важења два устава између којих је толика временска дистанца, постоје аргументи који иду у прилог и монархији и републици као пожељном облику владавине у српској држави. Иако је краљев начин доласка на чело државе мање демократски од народног бирања председника републике, то наслеђивање престола није непремостива препрека за изградњу демократског парламентарног режима уставне монархије. Она се премошћава свенационалном и нестраначком позицијом монарха у уставном систему. Он је шеф државе свих грађана, без редовних овлашћења извршне власти али са ауторитетом, угледом и поверењем у народу.

По узору на такву страначки непристрасну позицију монарха (колико је то у реалном животу могуће), корисно је градити и положај председника републике у нашем парламентарном систему. Као лице државе, избор већине и представник свих грађана, председник Републике не би требало да, по избору на функцију, настави са страначким ангажманом. У супротном, председничка функција повезана са лидерством у владајућој странци деформише уставни однос органа власти. Тиме се, како је наша пракса показала, рационализовани парламентаризам претвара у квази полупредседнички систем – онај у коме председник Републике нема уставне надлежности као у полупредседничком систему, већ управља преко страначке хијерархијске структуре.

Са таквом представничком и посредничком улогом шефа државе, страначки незаинтересованог, питање облика владавине постаје другоразредно. Било да је краљ или председник, шефу државе по уставу лишеном извршне власти (сем у кризним стањима), остаје да оличава нацију и сваког грађанина, без могућности да о нечему самостално мериторно одлучи. Уједно, својим ауторитетом и легитимитетом сузбија владу да своју извршну власт неограничено шири, на рачун устава, законодавне власти и народне суверености.

*Slobodan P. Orlović, Ph.D., Associate Professor  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad  
sorlovic@pf.uns.ac.rs*

## **Head of State in Serbia – the King versus the President of the Republic**

**Abstract:** *This work analyzes the position of head of state in constitutional norms of two Serbian constitutions (from 1888. and 2006), and the description of the practice („live“ constitution), which is formed under these two constitutions. On that way, in the work is compared and evaluated the position of the king and the president of the republic, that is the two forms of government – monarchy and republic. Through a review of the current constitutional moment, it could be concluded if the republic form in Serbia has an alternative to the monarchy whatsoever, and what would be the advantages and disadvantages in connection with possible change of the form of government.*

*In this sense, the subject of analysis is, primarily, the constitutional position of the head of state. It includes the model of election, the beginning, duration and termination of function, jurisdictions and relationship with other public authorities. In the evaluation of the practical political power, especially important is the relationship between the head of state, as the representative of the whole nation, and political parties.*

**Keywords:** *monarchy, republic, head of state, king, president of republic, Serbia.*

Датум пријема рада: 28.01.2017.